

# La inactividad del Gobierno en funciones



**VISIÓN PERSONAL**  
**José Ramón de Hoces**

El resultado electoral del pasado domingo hace que muchos españoles nos planteemos cuáles son las consecuencias que se derivan de un resultado electoral que arroja una notable fragmentación parlamentaria. Y sobre todo nos preocupa que a aquella realidad parlamentaria se le una otra, quizá peor, como es la falta de entendimiento entre los grupos parlamentarios para que un candidato a la Presidencia del Gobierno salga investido. La consecuencia fundamental de la fragmentación y la falta de entendimiento, si se consuman, será que se prolongue en el tiempo el Gobierno en funciones. Esta situación interina, aunque prevista en el ordenamiento jurídico, no es buena cuando genera inactividad en el sector público.

Recordemos que un Gobierno cesa tras la celebración de las elecciones generales, pero continúa en funciones hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno. El problema al que dedicamos estas líneas se centra en los riesgos derivados de dilatar en el tiempo la toma de posesión de un nuevo Gobierno. Para resultar investido se requiere que el Congreso de los Diputados otorgue su confianza al candidato por el voto de la mayoría absoluta de sus miembros o, de no alcanzarse la mayoría absoluta, por mayoría simple en una segunda votación. Si no se otorga la confianza para la investidura, se tramitarán sucesivas propuestas en la

misma forma durante dos meses y, si nadie obtiene la confianza del Congreso, el Rey debe disolver ambas Cámaras y convocar nuevas elecciones. Es decir, la Constitución Española requiere que el candidato a Presidente del Gobierno obtenga la confianza de la Cámara. Para eso hay un plazo de varios meses desde la celebración de las elecciones. Si nadie la obtiene, el sistema constitucionalmente previsto para desbloquear la situación política no es atribuir la Presidencia del Gobierno al candidato de la lista más votada, sino el de repetir las elecciones. Y unas nuevas elecciones tampoco parecen la mejor solución en este momento, pues nada garantiza que el resultado de las nuevas o segundas elecciones consecutivas permita disminuir la fragmentación, mejorar el consenso, o en definitiva que un candidato obtenga la confianza del Congreso de los Diputados.

La falta de entendimiento entre los grupos parlamentarios de un Congreso fragmentado, es evidente que puede alargarse durante meses la constitución del nuevo Gobierno. Pero las consecuencias de la situación no tienen sólo un alcance político, sino que afectan directamente a la necesidad de administrar España. Durante todo ese proceso el Gobierno que cesó tras la celebración de las elecciones, continuará en funciones. Y parece que es posible que continúe varios meses. La capacidad de administrar de nuestro Gobierno en funciones está muy limitada por ley y, como fácilmente se comprende, esa limitación de facultades no ayuda a la certidumbre, seguridad y estabilidad que nuestra actividad económica requiere. Nuestra actividad económica requiere de un Gobierno en funciones que estén limitadas al “despacho ordinario de asuntos públicos”. La decisión de cuándo un asunto

encaja en el concepto indeterminado de “despacho ordinario de asuntos públicos” deberá decidirse en cada caso concreto, pero con carácter general podemos afirmar que no comprende la facultad de administrar, dirigir u orientar política alguna de nuestro país. El Gobierno en funciones no puede presentar proyectos de ley al Congreso, ni aprobar leyes de presupuestos, ni dirigir la política interior o exterior, ni en definitiva introducir directrices políticas o condicionar, comprometer o impedir las directrices que deba tratar el que lo sustituya. Es cierto que es una exigencia constitucional que el Gobierno cesante debe seguir gobernando hasta que sea sustituido efectivamente por el nuevo Gobierno, pues nadie puede pensar que un país como España pueda quedarse sin Gobierno ni un segundo. Pero también es cierto que un Gobierno en funciones tiene una limitación legal de facultades de

administración tan estricta que es difícil que los ciudadanos podamos creer que en España se están adoptando las mejores decisiones con un Gobierno en funciones que lo cierto es que no puede implementar, ejecutar o comprometer decisión política alguna.

Menos mal, todo sea dicho, que por lo menos el Gobierno cesante aprobó la criticada Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2016 porque, aprobada correctamente, al menos constituye un principio que pueden ejecutar los altos cargos del Gobierno cesante. No parece, sin embargo, que esta Ley de Presupuestos permita resolver la ineficacia de decisiones que surgen en el día a día en el ejercicio de la función de administrar, por lo que habrá muchas situaciones que deberán definirse si encajan en el despacho ordinario de asuntos públicos.

En conclusión, es cierto que la situación parlamentaria es la fragmentación, pero el gobierno de lo público exige altura de miras, sentido de Estado y capacidad de consenso, pues la incipiente recuperación económica de España debería ser retomada por un nuevo Gobierno a quien el Congreso de los Diputados, con la tolerancia que hiciera falta, debería ser capaz de permitir invirtiendo a su Presidente, y sin abocar a nuestro país a un largo periodo de inactividad. Quizá estas fechas señaladas de Navidad permitan mantener la altura de miras, la visión de Estado y el sacrificio de lo particular en beneficio del interés general.

**Socio del Área de Contencioso, Público y Regulatorio de Pérez-Llorca y Abogado del Estado en Excedencia.**



**El presidente en funciones del Gobierno, Mariano Rajoy.**

## Concentración y competencia ¿Tres mejor que cuatro?



**PRIMER PLANO**  
**Carlos Pascual**

La oleada de operaciones corporativas que vive el sector de las telecomunicaciones en Europa en los últimos tiempos viene a romper la tendencia de progresiva erosión de los índices de concentración del mercado. La evolución pasada de estos indicadores reflejaba la entrada de nuevos operadores, promovida en muchos casos por el regulador a través de nuevas licencias y obligaciones de acceso, pero también evidenciaba la creciente competencia entre los distintos jugadores.

Precisamente, la competencia entre los operadores se ha traducido en beneficios para los consumidores que han podido acceder a mejores precios, mayor calidad y nuevos servicios en un escenario de creciente convergencia tecnológica en distintos ámbitos (redes, dispositivos y servicios). La competencia también ha sido compatible con un considerable esfuerzo inversor, que sitúa a los países europeos

en niveles medio-altos de penetración y servicio, con notables diferencias dentro de ellos.

El escenario nunca permanece estable en el sector. Así, la necesidad de acometer despliegues de nuevas generaciones de redes, por un lado, y la exacerbación del proceso de convergencia, por otro -que difumina el juego competitivo dentro de la cadena de valor del mercado digital entre prestadores de servicios, tecnología y contenidos- han llevado a la percepción de que únicamente operadores de suficiente tamaño tendrán la capacidad de competir con éxito. Esta percepción, probablemente cargada de razón, ha arrastrado y explica la motivación del proceso de consolidación, dando lugar a operadores cada vez más equilibrados en tamaño y oferta de servicios.

Ejemplos de lo anterior son las operaciones de concentración entre operadores móviles llevadas a cabo en Austria en 2012, en Irlanda en 2014 y en Alemania en 2014, que han dado lugar a la consolidación de las empresas fusionadas como tercer, segundo y primer operador local, respectivamente. Otras operaciones se encuen-

tran actualmente en análisis en el Reino Unido e Italia.

Sin embargo, el proceso de concentraciones no es exclusivo de los operadores móviles. Ejemplo destacado de ello es España, donde se han presentado fusiones entre operadores móviles y operadores fijos (Ono con Vodafone y Orange con Jazztel) o con empresas de contenidos (Telefónica y DTS). Fuera de España, la Comisión Europea se encuentra actualmente analizando la posible fusión entre el operador móvil BASE y el operador fijo Liberty Global en Bélgica, a punto parece de recibir el visto bueno.

### Dimensión comunitaria

Casi todas las concentraciones del sector tienen dimensión comunitaria y han sido analizadas por la Comisión Europea, que de forma habitual ha impuesto remedios basados en el criterio del análisis individual de cada caso. No obstante, es posible identificar

**Las telecomunicaciones se están preparando para un escenario de mayor competitividad**

dos elementos de carácter estructural que, si bien han ido evolucionando en las distintas decisiones, revelan las preocupaciones de competencia que se pretende solucionar:

En primer lugar, remediar la pérdida de un competidor promoviendo las condiciones para la entrada o el desarrollo, en su caso, de un competidor equivalente, mediante la venta de determinados activos que permitan a los operadores adquirientes ejercer una competencia similar.

En segundo lugar, evitar una disminución de la competencia en los mercados descendentes a través del acceso a los mercados ascendentes de los competidores restantes. Para ello, se establece el compromiso de la entidad fusionada de mantener o extender los acuerdos preexistentes relativos al uso o acceso a sus redes.

Es pronto para juzgar los resultados que el proceso de concentración y los remedios impuestos producirán sobre la competencia en el mercado y la competitividad de las empresas. Respecto a la primera, no existe un número óptimo predeterminado de jugadores en términos de resultados para el consumidor. No se puede hacer

abstracción del hecho de que en el pasado el sector, con la adecuada regulación y supervisión, ha exhibido resultados positivos bajo distintas configuraciones competitivas. Además, el juicio debe basarse en un análisis cuantitativo y cualitativo en el plazo adecuado. Análisis que, por otro lado, no resulta sencillo, como lo demuestran los últimos resultados publicados recientemente encargados por la Comisión para evaluar las operaciones de Austria y Holanda varios años después.

En relación con la competitividad y vinculado al aspecto anterior, no cabe duda de que el sector se está preparando para un escenario competitivo de mayor alcance, que se juega en el terreno de la economía digital con servicios convergentes, que traspasa las fronteras nacionales y donde se están conformando operadores conglomerado (empresas que ofrecen servicios de tecnología, contenidos y comunicaciones) que aspiran a tener la capacidad para competir en el nuevo contexto del mercado digital y con consumidores cada vez más exigentes.

**Socio responsable de Competition Economics de KPMG en España.**